

Studie zu den Markt- und Wettbewerbsverhältnissen in der Berner Kies- und Deponiebranche

Kurzfassung

Ausgehend von Knappheit an Deponievolumen, wird seit längerem über Wettbewerb und Regulierung in der Kies- und Deponiebranche des Kantons Bern nachgedacht. Seit der Anfang 2015 eröffneten Untersuchung der Wettbewerbskommission findet diese Thematik auch politische Beachtung.



Die Branche will sich mit ökonomisch fundierten Argumenten proaktiv an der Diskussion beteiligen.

In den Kies- und Deponiemärkten zeigen sich die Konturen eines Oligopols mit kompetitivem Rand, einer kompetitiven Marktstruktur, wie sie im „kiesreichen“ Kanton Bern zu erwarten ist.

Unter den heute gegebenen Umständen sind keine nachhaltigen kooperativen Verhaltensweisen oder Kartelle zu erwarten. Wettbewerbsökonomische Erwägungen lassen vermuten, dass die gelegentlich kritisierten Bündelangebote legitimen Geschäftsinteressen der Kiesunternehmungen entsprechen dürften.

Wettbewerbsverzerrungen können sich aus den Vorgaben und der Handhabung der staatlichen Angebotssteuerung gemäss dem kantonalen Sachplan ADT und den regionalen Richtplänen ergeben.

Im Auftrag des KSE Bern – Der Kantonale Kies- und Betonverband.

15. September 2015

Das Thema Wettbewerb ist wichtig

Die Wettbewerbspolitik ist Sache des Bundes. Im neuen Sachplan Abbau, Deponie und Transport (Sachplan ADT 2012) wurde deshalb richtigerweise auf wettbewerbslenkende Dispositionen verzichtet. Das Thema Wettbewerb hat aber generell an Bedeutung gewonnen (s. Kasten).

Kies, Kiesprodukte und Deponie

Es geht um den Abbau von Kies im Tagbau und die Wiederauffüllung der Gruben mit Aushubmaterial oder Bauabfällen. Roh- oder Wandkies wird durch Waschen und Sieben in verschiedene Sorten von Sand und Kies getrennt. Grössere Steine werden zu Splitt verschiedener Körnungen gebrochen. Rund die Hälfte dieser Kiesprodukte wird in loser Form direkt im Tief- und Strassenbau verwendet. Die andere Hälfte wird weiterverarbeitet zu Transportbeton, Betonprodukten, Kalksandsteinen und Strassenbelägen. Die verschiedenen Sand- und Kiesarten sind Kuppelprodukte. Die Wiederauffüllung einer abgebauten Kiesgrube mit Aushubmaterial oder Bauabfällen (Inertstoffe) sind Deponieprodukte, die produktiv mit den Produkten des Abbaus gekoppelt sind. Deponiekapazität für Aushub und Inertstoffe kann in Kiesgruben nur angeboten werden, wenn vorgängig Wandkies abgebaut wurde. Die behördliche Freigabe von neuen Abbauetappen bedingt zudem die Auffüllung und Rekultivierung vorhergehender Etappen.

Die WEKO führt zurzeit eine Untersuchung gegen Berner Kies- und Deponieunternehmen.

Gewisse Marktteilnehmer zeigen angebliche Wettbewerbsbehinderungen bei Behörden an und tragen sie via Medien in die Öffentlichkeit (um Handlungsdruck zu erzeugen).

Planungsbehörden sind in Wettbewerbsfragen nicht kompetent. Zudem sind sie anfällig auf Einflüsse von Partikularinteressen.

Es sind Bestrebungen im Gang, um Deponiebetreiber gesetzlich zu verpflichten, alle Abgeber von Auffüllmaterial aus der Region gleich zu behandeln und ihnen jederzeit Zugang zum betreffenden Gelände zu gewähren.

Einzelaspekte der wettbewerbsökonomischen Analyse

Rahmenbedingungen

Im Sachplan ADT werden Ziele und Rahmenbedingungen für den Kiesabbau und das Deponiewesen. Es handelt sich um eine staatliche Angebotssteuerung – Festlegen von Richtmengen und Standorten –, die auf Nutz- und Schutzüberlegungen angelegt ist. In der Vergangenheit wurden die Reserven aus Rücksicht auf die verschiedenen Schutzinteressen bewusst knapp gehalten. Aufgrund des Baubooms der letzten Jahre entstanden dadurch Engpässe – dies v. a. im Bereich der Aushubentsorgung – welche die Behörden immer wieder mit ad hoc Massnahmen zu entschärfen versuchten.

Den aktuellen Marktteilnehmern ist kein Vorwurf zu machen, wenn sie von künstlichen Verknappungen profitieren oder durch diese vor neuen Konkurrenten geschützt werden. Kies zu sparen, würde erfordern, möglichst viel Recyclingmaterialien einzusetzen, teurere Bauten in Kauf zu nehmen oder auf viele Bauten überhaupt zu verzichten. Eine solche Politik ist dem Kanton Bern, der äusserst reich an

Kiesvorkommen, jedoch sonst in wirtschaftlicher Hinsicht im schweizerischen Vergleich unterentwickelt ist, kaum angemessen. Es ist zu bezweifeln, dass der neue Sachplan eine entscheidend bessere Lösung darstellt.

Marktabgrenzung

Da sich die Kunden nahe der Regionsgrenze in der Regel auch in der Nachbarregion mit Kiesprodukten und Deponieleistungen eindecken können, sind die Märkte überregional bis kantonal und darüber hinaus abzugrenzen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass einzelne, geografisch, topografisch oder verkehrsmässig stärker „abgekapselte“ Regionen doch als eigenständige Versorgungsgebiete abgegrenzt werden müssen. Eine definitive Abgrenzung wird erst aufgrund der Daten der WEKO-Untersuchung möglich werden.

Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten

Für die aktuellen und künftigen Wettbewerbsverhältnisse auf den Absatzmärkten sind auch die Beschaffungsmärkte für Wandkies oder Kiesgruben von Bedeutung. Man kann unterscheiden in

- (1) *einen Markt zur Verfügungstellung von Boden*
(Anbieter: Bodenbesitzer, Nachfrager: Kieswerksbetreiber)
- (2) *einen Markt für Bewilligungen*
(Anbieter: Behörden, Nachfrager: Bodenbesitzer und ihre Kieswerkbetreiber-Partner).

Soweit ersichtlich, haben etablierte Kiesunternehmungen wie auch Marktneulinge im Kiesabbau- und Deponiegeschäft gleichermassen freien Zugang zu den Besitzern von Liegenschaften, die für den Kiesabbau und für Deponiezwecke geeignet sind. Es sind in der Regel Fachleute der interessierten Betreiber, die geeignete Abbaugebiete suchen und deren Besitzer vom Nutzen eines Projekts überzeugen. Interessierte Betreiber und interessierte Bodenbesitzer haben gegenseitig die freie Wahl ihrer Partner. Hier sind keine Wettbewerbsprobleme zu vermuten.

Wettbewerbsverzerrungen könnte es geben, wenn etwa öffentliche Bodenbesitzer nach privaten Betreiberunternehmungen suchen, da diesfalls politische Einflüsse in der Wahl der Partner wirksam werden könnten (z.B. Bevorzugung einheimischer Betreiber) und die öffentlichen Bodenbesitzer auch Einfluss im Planungs- und Bewilligungsmarkt nehmen können (Mitspieler und Schiedsrichter). An dieser Schnittstelle der beiden Beschaffungsmärkte, vor allem aber im Markt für Bewilligungen, liegt ein Potenzial für Wettbewerbsverzerrungen praktisch in der politisch-ökonomischen Natur der Sache, wie auch im Handbuch zum Sachplan ADT eingeräumt wird. Hierzu ist aber noch keine eingehende Analyse vorgenommen worden.

Vertikale Integration

Durch vertikale Integration (oder auch Kooperation durch vertikale vertragliche Bindungen) streben die Unternehmungen Kostenvorteile und grössere Anteile an der Baustoff-Wertschöpfung an: Viele Kiesunternehmen produzieren selber Beton, einige zudem auch Strassenbeläge; viele haben eigene Transportmittel. Dazu gibt es Unternehmungen, die auch Aushub- und Rückbauequipen und selbst Bauunternehmungen integriert haben (oder in solche integriert sind).

Vertikale Integration und vertikale Bindungen können wettbewerbsökonomisch ein Problem darstellen, wenn daran Unternehmen beteiligt sind, die auf ihrer Marktstufe bereits über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Problematisch wäre es auch, wenn die Integration oder die vertragliche Bindung eine kollektiv marktbeherrschende Stellung der Beteiligten schaffen würde.

Durch vertikale Integration oder Kooperation verringert sich das Tätigkeitspotenzial für nicht-integrierte Unternehmen und für unabhängige Transporteure, die nicht nur Baustoffe und Deponiegut transportieren, sondern damit auch handeln wollen. Akteure, die durch vertikale Integration aus den Märkten fallen, stellen dies gerne als unzulässige Verdrängung dar. Es liegt ausschliesslich an der WEKO, dies zu prüfen und bei Bedarf korrigierend einzugreifen. Normalerweise sind aber solche Strukturveränderungen effiziente Ergebnisse des technologischen Wandels und des wirksamen Wettbewerbs. Politiker und Regulatoren dürfen sich keinesfalls zum Schutz potenzieller Verlierer dagegen stellen.

Horizontale Integration (Konzentration)

Genauso wie es Baukonzerne, Zementhersteller und Transportunternehmungen gibt, die in mehreren Regionen, national oder sogar international tätig sind, gibt es auch Kiesunternehmungen die auf diese Weise horizontal gruppiert oder konzentriert sind. Wettbewerbsökonomisch wie auch wettbewerbsrechtlich ist es offensichtlich kein Problem, wenn Unternehmen aus verschiedenen geografisch relevanten Märkten kooperieren oder fusionieren. Wenn hingegen zwei oder mehr Konkurrenten im gleichen sachlich und geografisch relevanten Markt kooperieren oder fusionieren, dann kann dies je nach den konkreten Marktumständen sowohl pro- als auch antikompetitiv wirken.

Es gibt aber wiederum keinen Grund, horizontale Konzentrationstendenzen grundsätzlich als problematisch zu betrachten. Nur eine fundierte Analyse der tatsächlichen Marktstrukturen und Verhaltensweisen der Akteure und der konkreten Umstände der WEKO kann aufzeigen, ob eine bereits bestehende horizontal konzentrierte Unternehmung mit Marktmacht und deren Missbrauch verbunden ist oder eine bevorstehende horizontale Fusion zu Marktmacht und deren Missbrauch führen würde. Auch hier muss sorgsam darauf geachtet werden, nicht die unvermeidlichen Verlierer des Wettbewerbs, sondern nur den Wettbewerb zu schützen.

Strukturdaten

Rund die Hälfte der Gesteinskörnungen (Sand, Kies, Splitt) und Recyclingstoffe wird in vertikal integrierten Unternehmungen verwertet. Die andere Hälfte wird von den Kiesunternehmungen auf den verschiedenen Märkten umgesetzt. Im Kanton Bern sind zurzeit 3 grosse, zwischen 10 und 20 mittlere und 30 bis 40 kleinere Abbau- und Deponiefirmen (nur KSE-Mitglieder) tätig. Sie decken 85% der Gesamtnachfrage nach Kies- und Recyclingprodukten, 95% der Aushubentsorgung und 75% der Deponieleistungen für Bauabfälle im Kanton ab.

Rund 80% der Umsätze von KSE-Mitgliedern stammen von Firmen, die einer Unternehmensgruppe (Konzern, Holding, vertragliche Kooperation) angehören, und 20% von „alleinstehenden“ KSE-Mitgliedsunternehmen. Die Konzentration der Marktanteile der KSE-Mitgliedsunternehmungen beträgt auf Gruppenbasis (konsolidiert) 70% für die Top 5 und 80% für die Top 10. Die restlichen 20% verteilen sich auf „alleinstehende“ KSE-Mitglieder. Die Konzentration in der gesamten Branche ist effektiv noch etwas weniger ausgeprägt, da es neben den KSE-Mitgliedern noch zahlreiche kleinere Firmen gibt - darunter oft Baufirmen, die für den Eigenbedarf produzieren.

Unauffällige Berner Preise

Ein schweizweiter Vergleich der Listenpreise von 103 grösseren Firmen für Aushubdeponie, Annahme von Recyclingmaterial und verschiedene Kies- und Betonsorten weist für den Kanton Bern für alle untersuchten Produkte unterdurchschnittliche Werte aus. Listenpreise sagen aber nichts darüber aus, ob die Transaktionen auch tatsächlich zu diesen Preisen ausgeführt werden. Es ist anzunehmen, dass in längerfristigen vertraglichen Bindungen, durch Mengen-, Treue- oder Bündelungsrabatte sowie durch Marketingaktionen die Listenpreise unterschritten werden.

Gesamtbeurteilung

Das Berner Kies- und Deponiewesen entspricht einem Oligopol mit kompetitivem Rand, das unter den gegebenen Umständen einer Struktur des wirksamen Wettbewerbs entspricht. Es gibt neben den grösseren Gruppen (Oligopolisten) auch noch mittlere und kleine Unternehmen als „Spielverderber“. Diese verhindern, dass es unter den Oligopolisten zu stillschweigend kooperativen (kollusiven) Lösungen kommt. Unter diesen Marktumständen wäre auch ein Kartell kaum dauerhaft stabil zu halten.

Wenn die aktuell und künftig verfügbaren Wandkieskapazitäten durch die Behörden (Sachplan, Richtpläne, Bewilligungen) nicht zu knapp gehalten werden, ist ein kompetitives „Spiel“ mit im Konjunkturverlauf wechselnden Elementen von Mengen- und Preiswettbewerb zu erwarten. Schilderungen von Fachleuten bestätigen diese Einschätzung. So gibt es immer wieder Werke, die überschüssige Kiessorten zu „Aktionspreisen“ absetzen, dass Käufer und Wiederverkäufer dafür auch längere Abholwege in Kauf nehmen. Würde ein regionaler Anbieter seine Preise stark

anheben, dann würde er sofort Kunden an Anbieter in angrenzenden Regionen verlieren. Den Kiesunternehmungen stehen auf der Marktgegenseite nicht Kleinkunden, sondern professionelle, selber auf ihren Märkten dem Wettbewerb ausgesetzte Firmen wie Transporteure und Bauunternehmungen gegenüber. Diese Kunden treten nicht nur einmal, sondern über lange Zeit wiederholt als Kunden auf. Sollte ein Kiesunternehmen Versorgungsengpässe übertrieben ausnützen wollen, würde sich sein Verhalten später rächen.

Während Kies in den letzten Jahren in reichlicher Menge verfügbar war, kommt es immer wieder zu Knappheit im Deponieangebot. Aushub oder Inertstoffe werden deshalb teilweise weit herumtransportiert. Bei Knappheit sind steigende Deponiepreise im Wettbewerb markt-logisch und nötig, damit die knappen Kapazitäten möglichst effizient zugeteilt werden. Ebenso markt-logisch gibt es oft günstige Bündelangebote von Deponieleistungen und Kiesproduktbezug, weil diese Leistungen in der Produktion eben auch gekoppelt sind: der Kiesabbau schafft Raum für Deponiedienste. Der Käufer gebündelter Angebote trägt zur Bewältigung der Knappheit bei.

Im insgesamt kiesreichen Kanton Bern ist wirksamer Wettbewerb zu erwarten, soweit die öffentliche Hand ihre planerischen Aufgaben richtig erfüllt. Selbst für lokale oder regionale Märkte (z.B. in verkehrsmässig abseits gelegenen Regionen) sind in einer Übersicht keine Anhaltspunkte für Machtpositionen ersichtlich. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten kann aber keine regionale Analyse vorgenommen werden.